

O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e uma nova perspectiva da integração.¹

Rafael Cesar Ilha Pinto – rafacip82@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - UFPel

Resumo

O presente ensaio tem como escopo fazer uma apreciação descritiva do processo de instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL(FOCEM) e o modo como se estrutura. Faz-se a seguir uma apresentação do processo de integração regional e o déficit democrático vivido neste. Isto posto, procura-se então desenvolver com base nos dados uma abordagem acerca do processo de integração regional que faça deferência a perspectiva de construção de políticas públicas provenientes de um fundo comum.

Palavras chave: FOCEM, MERCOSUL, políticas públicas.

Abstract

This essay has the objective to form a descriptive of the process of establishment of the Fund for Structural Convergence of MERCOSUR (FOCEM), how is structured. It is following a presentation of the regional integration process and the democratic deficit experienced this. That said, the aim is to then develop an approach based on data about the process of regional integration that makes the prospect of deference construction of public policies from a common fund.

Keywords: FOCEM, MERCOSUR, public policies.

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

Introdução

O trabalho apresentado representa o esforço de apreender o processo de estruturação de um mecanismo novo de financiamento dos países signatários do Tratado de Assunção, as consequentes repercussões qualitativas em termos de significação da parceria dos Estados Parte e os possíveis desdobramentos no fortalecimento do Bloco a partir de um fundo comum de financiamento de políticas públicas.

Faz-se um pequeno resgate histórico do processo de integração e das premissas pactuadas entre os Estados Parte através de Tratados e Protocolos, a assunção de organismos de alto nível responsáveis por elaborar o projeto, a delimitação de seu espectro de atuação e intenção, e, por fim, o processo de estruturação institucional, alocação de recursos, contrapartida local e critérios de seleção de projetos.

Por conseguinte, procura-se fazer uma análise a partir da perspectiva de uma leitura contemporânea de políticas públicas e as possibilidades destas em nível supranacional.

FOCEM: Origens e Estruturação

O Conselho do Mercado Comum inicia a partir de 2004 um processo de constituição de um fundo soberano de financiamento comum que fortalecesse a integração do MERCOSUL. Com base nos Tratados de Assunção e de Ouro Preto, com vistas a corrigir determinadas assimetrias estruturais, assim como à própria convergência estrutural dos Estados Parte (mencionada em diversos documentos).

Com a Decisão do Conselho do Mercado Comum número 19/04 se estipula a criação de um Grupo de Alto Nível, composto por representantes designados pelos Ministérios de Relações Exteriores e dos Ministérios de Economia dos Estados Parte, com a função de estudar e pesquisar iniciativas e programas que estimulassem a convergência estrutural do bloco, como também, incentivar a capacidade de competitividade das economias dos países membros e em particular dos Estados com economias menores. Este Grupo de Alto Nível ficaria responsável também por propor um mecanismo de financiamento dos projetos e programas antes mencionados, assim como, para o fortalecimento institucional do próprio bloco.

A partir das conclusões e do informe do Grupo de Alto Nível e tendo em vista o acúmulo de debates no âmbito do MERCOSUL, o Conselho do Mercado Comum decide:

Art. 1 – Estabelecer o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (adiante FOCEM) destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em

particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

Art. 2 – Tomar nota do informe apresentado pelo Grupo de Alto Nível, contido no documento MERCOSUL/GAN DEC CMC N° 19/04/DI N° 04/04, e expressar sua satisfação pelos avanços alcançados.

Art. 3 – Instruir ao Grupo de Alto Nível a prosseguir em seus trabalhos e apresentar seu informe final ao CMC antes de 31 de maio de 2005, de modo a permitir que o Fundo para a Convergência Estrutural entre em operação no prazo mais breve possível.

Art. 4 – A presente Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

(Decisão do conselho do Mercado Comum número 45/04. Fonte: site FOCEM)

Desta forma, estabelece-se o FOCEM, considerando-se a necessidade de impulsionar o processo de integração: reforçando o princípio da solidariedade, a prioridade de promover a competitividade dos Estados, a convergência estrutural, o imperativo de corrigir as assimetrias regionais entendendo que, em caso contrário, fica comprometido todo o processo integrativo, tendo em vista que a coesão social dos Estados Parte é peça fundamental na ordem de prioridades de financiamento.

Isto posto, em consequência da Decisão 45/04, a Decisão 18/05 do Conselho do Mercado Comum institui normas para a integração e funcionamento do FOCEM. A Decisão estabelece quatro programas de atuação:

1- Programa de Convergência Estrutural:

Os projetos dentro deste programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.

Componentes do Programa I

- i) Construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e intermodal que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões.
- ii) Exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis.
- iii) Geração, transporte e distribuição de energia elétrica.
- iv) Implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

2- Programa de Desenvolvimento da Competitividade:

Os projetos incluídos dentro deste programa deverão contribuir para a competitividade das produções do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-MERCOSUL, e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.); assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.

Componentes do Programa II

- i) Geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos.
- ii) Metrologia e certificação da qualidade de produtos e processo.
- iii) Rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico.
- iv) Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados.
- v) Promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores.
- vi) Fortalecimento da reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, seu vínculo com os mercados regionais e promoção da criação e desenvolvimento de novos empreendimentos.
- vii) Capacitação profissional e em autogestão, organização produtiva para o cooperativismo e o associativismo e incubação de empresas.

3- Programa de Coesão Social:

Os projetos enquadrados dentro desse programa deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, a redução da pobreza e do desemprego.

Componentes do Programa III

- i) Implantação de unidades de serviços e atendimento básico em saúde, com vistas a aumentar a esperança de vida e, em particular, diminuir as taxas de mortalidade infantil; melhorar a capacidade hospitalar em zonas isoladas e erradicar enfermidades epidemiológicas e endêmicas provocadas pela precariedade das condições de vida.
- ii) Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a

cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação.

iii) Capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; diminuição da disparidade regional incentivando a criação de emprego nas regiões de menor desenvolvimento relativo e melhora da situação dos jovens no mercado de trabalho.

iv) Combate a pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças.

4- Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração (*este último financiado com uma parcela direcionada e específica do fundo*) [grifo do autor].

Os projetos enquadrados dentro deste programa deverão atender à melhora da estrutura institucional do MERCOSUL e seu eventual desenvolvimento. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que possam resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes. Os projetos dentro deste Programa deverão contribuir para aumentar sua eficiência e favorecer sua evolução.

(Dados colhidos: site FOCEM 2010)

Os projetos de maneira geral procuram suprir as carências já assinaladas anteriormente, sendo então os projetos do programa 1 responsáveis por contribuir para a integração estrutural, principalmente das economias menores, nas áreas fronteiriças e nos sistemas de distribuição, produção e transmissão de energia e comunicação. Os projetos do programa 2 dizem respeito ao incentivo tecnológico, à pesquisa, à adequação de normas e padrões técnicos e (re)organização de processos e cadeias produtivas que estimulem a competitividade do bloco nos mercados mundiais. O programa 3 tem como princípio o desenvolvimento social particularmente em zonas de fronteira que incluem projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego. O Programa 4 visa qualificar a estrutura institucional do MERCOSUL.

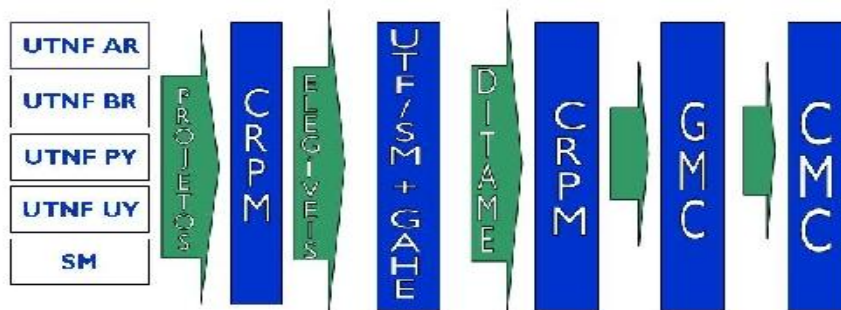
O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL ficou estabelecido que fosse composto por contribuições anuais em cotas semestrais proporcionais à média histórica do PIB de cada Estado Parte, alocados em instituições financeiras de preferência de cada um dos países membros. As contribuições alocadas se dividem em: 70% brasileira, 27% argentina,

2% uruguaia e 1% paraguaia, não reembolsável, totalizando 100 milhões de dólares anuais por um período de 10 anos, sendo cumulativa e redistribuída no ano seguinte, quando não investida. A alocação de recursos ficou estabelecida que fosse por etapas após incluída na normativa dos países, sendo 50% no primeiro ano de vigência, 75% no segundo e 100% no terceiro. Estabeleceu-se também a possibilidade em contar com recursos e financiamento de fora do bloco, e a necessidade de os Estados estarem em dia com suas contribuições semestrais e com as cotas de funcionamento institucional para que seus projetos sejam aprovados.

Segundo também a Decisão 18/05, a distribuição dos recursos para destinação aos programas 1, 2 e 3 seriam proporcionalmente distribuídos, sendo: 48% para projetos paraguaios, 32% uruguaios, 10% argentinos e 10% brasileiros e necessário no mínimo 15% de contrapartida dos Estados, dando prioridade nos primeiros anos para projetos do programa 1. Além disso, o FOCEM destina parte de seus recursos para o desenvolvimento institucional no âmbito da secretaria do MERCOSUL. A Decisão 18/05 estipula também que os projetos apresentados estariam sujeitos à avaliação pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, institui uma instância técnica que junto a um grupo de especialistas indicados pelos países interessados se encarregará da avaliação e do acompanhamento da execução dos projetos, assim como de elaborar o orçamento do FOCEM e encaminhá-lo à Comissão de Representantes Permanentes, que o remeterá ao Grupo do Conselho Comum. Esta, por sua vez, o sujeitará a aprovação do Conselho do Mercado Comum.

A Decisão do Conselho do Mercado Comum número 24/05 regulamenta o funcionamento do FOCEM e institui três instâncias de controle e gestão do fundo - Unidade Técnica FOCEM (UTF-SM): instância técnica que avalia e acompanha a execução dos projetos financiados pelo FOCEM, subordinada à secretaria do MERCOSUL e ao seu diretor; Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF): unidade técnica de cada Estado Parte que faz a relação do país com a UTF-SM, e a responsável pelas tarefas da coordenação interna, dos aspectos relacionados à formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos; e o Grupo *ad hoc* de Especialistas FOCEM: grupo técnico indicado pelos Estados Parte que dará suporte a UTF-SM.

PROCEDIMENTO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS



*imagem ilustrativa: site FOCEM

Contexto histórico e democracia

Os países da América Latina e em especial os da América do Sul vivenciaram nos últimos 30 anos um processo histórico semelhante. Passou-se do fim das intervenções e ditaduras militares, e das desconfianças com os vizinhos, para um momento de abertura política, social e econômica, e de renovação das iniciativas multilaterais de integração regional.

O processo de integração não é um fato novo, ele remonta à década de 1940, quando da criação pela Organização das Nações Unidas (ONU) da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), passando pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e pelo Pacto Andino na década de 1960, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) na década de 1980, a Declaração de Iguazu em 1985, e finalmente pelo Tratado de Buenos Aires e o Tratado de Assunção na década de 1990 que criou o MERCOSUL (CERVO, A. 2007).

O MERCOSUL, enquanto iniciativa de integração regional, é um projeto referenciado na experiência européia (DATHEIN, R. 2004), entretanto, fortemente marcado pelo processo histórico mundial então em marcha. Processo esse caracterizado pelo fim do chamado “socialismo real” e da divisão bipolar do mundo, pela aparente vitória da democracia liberal ocidental e pelo aprofundamento das relações de produção capitalista agora estendidas a praticamente todo o globo.

Esse processo apontado por Francis Fukuyama (1992) como o fim da história (retomando Hegel) imprimiu à década de 1990 um ritmo de aceleração dos paradigmas neoliberais, já então em voga desde o início da década de 1980. A aceleração destes paradigmas econômicos, associados aos crescentes mecanismos informacionais, de comunicação e de transportes criou um processo global de integração nunca antes visto (CASTELLS, M., 2007).

Muitos autores têm debatido as formas como tem se dado o desenvolvimento destas novas relações no parâmetro mundial, alguns as denominam como mundialização, outros como globalismo, entretanto o termo mais utilizado para se referir a esse processo convencionou-se como globalização. Existem diversas perspectivas interpretativas da globalização, Samuel Huntington (1997), por exemplo, acredita numa divisão cultural do mundo, onde o choque civilizacional será a marca principal do século que se inicia. Um novo mundo onde as divisões ideológicas da sociedade não se darão mais nos marcos da economia política, e sim no âmbito da religiosidade e de modelos de sociedade em disputa.

Esta vertente que privilegia interpretações de viés cultural de apreciação das mudanças sociais apresenta para o debate um mundo que se distancia da modernidade e caminha para um futuro de incertezas e conflitos. Em outra medida alguns autores também apontam para um futuro de incertezas, contudo, também de possibilidades. Neste sentido, Wallerstein (2001) interpreta como processo de transição o último período e acredita que as transformações do mundo (inclusive o fim da divisão bipolar) e os conflitos atuais são apenas a resposta das populações do mundo às promessas não cumpridas da modernidade, do liberalismo e do capitalismo histórico. Para o autor, a crise atual é uma crise de paradigma e de modelo, e as incertezas se expressam nas diferentes manifestações de contracultura e de organização supranacional da sociedade civil, que se expressa politicamente e coloca em xeque o modelo de globalização dominante ao redor do mundo. Wallerstein entende que a disputa antes falsamente interpretada como uma luta ideológica leste-oeste, na verdade eram dois lados da “mesma moeda”, dois lados de um mesmo projeto, o projeto da Modernidade e que, finalmente, é compreendido como tal por diversas populações ao redor do mundo (principalmente as do sul).

No mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos (2002) acredita que é necessário diversificar e socializar as experiências culturais. Para o autor, o cosmopolitismo das relações da sociedade civil contemporânea permite às populações a possibilidade de se ouvirem e cambiarem experiências, potencializando assim a contestação e a mobilização contrária a qualquer projeto de globalização unívoco do centro em relação a periferia capitalista.

O processo de integração regional no limiar do século XXI é perpassado então, por diversos vetores de influência cultural e política mediatizados pelo dinamismo da comunicação em nível global. Assim, embora exista posterior a queda do muro de Berlim, um modelo cultural e político hegemônico de globalização e de inserção dos países na política internacional, há também vozes dissonantes e a percepção de muitos sujeitos políticos ao redor do mundo de que é necessário reinterpretar a maneira como os países devem se integrar a economia e a sociedade global.

O MERCOSUL, como um processo de integração, está imerso nestas disputas políticas e é influenciado na sua condução tanto pelas alterações nas políticas eminentemente nacionais, como também pelo processo histórico global das relações internacionais (SANTOS, T., 1994). Muito tem se discutido sobre que tipo e ritmo que a integração no MERCOSUL deve assumir, qual o papel que o Brasil deve desempenhar como a maior economia do Bloco e qual deve ser a relação entre os Estados Parte e desses com o mundo. Por um lado, existem os defensores de uma integração lenta, gradual e com um viés muito mais econômico, tendo o Brasil como protagonista para a abertura comercial da região aos mercados globais (BARBOSA, R., 2010). Essa perspectiva de explorar as vantagens comparativas em relação aos vizinhos para se afirmar na economia global como um mercado importante é uma perspectiva que vê o Brasil como a ponte principal entre os mercados internacionais e a economia da região. Por outro lado, existe no Brasil também uma corrente de entendimento sobre política internacional que acredita na constituição de uma união supranacional regional que reconheça não só o potencial econômico da região, como também suas características culturais idiossincráticas, e estas como elemento fundamental de uma integração que coloque a região em condições de assumir um papel importante de conjunto em uma nova era das relações internacionais (GUIMARÃES, S., 2006). Assim, o Brasil tem caminhado, mostrando no último período aos seus parceiros regionais um projeto de integração onde a sua liderança reconhece as soberanias nacionais e admite as responsabilidades desta liderança (GEHRE, T., 2009).

Neste sentido, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL parece ser constituído. Segundo os textos oficiais ele tem a tarefa de corrigir assimetrias econômicas regionais e com a característica de somar recursos em exigências proporcionais ao PIB de cada país, e investir nos Estados Parte em preferência inversamente proporcional a este.

Em segundo lugar, os investimentos parecem levar em consideração a necessidade de se encadear as economias da região de maneira a se complementarem, através de programas como o de convergência estrutural, mas, mais do que isso, aparece pela primeira vez na

formulação de políticas para o bloco a preocupação de se financiar projetos de coesão social, principalmente entre as populações em áreas de fronteira.

Essa preocupação em financiar projetos relacionados à coesão social, além de estimular a confiança das populações em suas instituições políticas nacionais, confiança essa muito frágil na América Latina pelo histórico de exclusão política dos setores majoritários dessas sociedades (BAQUERO, M., 2001), estimula também o reconhecimento qualitativo destas populações para com a associação dos países da região.

Em certa medida essa atitude é reflexo e contraponto às experiências neoliberais (avessas à democracia) que houve na América Latina na década de 1990 do século passado, nas quais as políticas adotadas pelos governos nacionais, deterioraram a proteção estatal para com as populações mais necessitadas e em geral majoritárias entre os Estados do bloco, impondo um ritmo ainda maior de fragmentação social às sociedades latino-americanas, há muito já marcadas por relações de poder e coerção que inviabilizam qualquer possibilidade de coesão.

Para Baquero (2007), entretanto, existem alternativas possíveis para a crise de confiança que marca a história latino-americana, e essas possibilidades estão presentes nas próprias práticas de governança local, democráticas e experimentadas na região. Para ele, a região como um todo só irá superar as suas debilidades de coesão social se aumentar o seu capital social com o aprofundamento da democracia e da participação política nos processos decisórios em diversos espaços. Assim, mais do que financiar projetos que promovam a coesão social, os governos da região e o próprio processo de integração deve admitir a possibilidade de intervenção e de participação política das populações locais e de organizações da sociedade civil cosmopolitas nas instâncias decisórias. Desta forma, imprime-se ao processo um potencial de instituir mecanismos de confiança e reciprocidade, que estimulem a coesão social entre as populações locais e destas com o Estado, que somente o desenvolvimento econômico não alcançaria.

Políticas públicas e o contexto regional

O debate e conceituação sobre políticas públicas assume contemporaneamente uma importância extremamente relevante tanto academicamente como para governos, empresas e organizações sociais ligadas ao terceiro setor interessados em compreender as formas, regras e desenvolvimento das políticas.

De acordo com Geraldo Di Giovanni política pública é: “uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades contemporâneas” (GIOVANNI: 2009, Pag. 4,5), segundo o

mesmo autor o surgimento da temática se dá nos Estados Unidos e carrega consigo em grande medida a cultura pragmática e política norte-americana. Ele elenca quatro fatores responsáveis pelo surgimento e consolidação das Políticas Públicas como área de interesse multidisciplinar: um fator de natureza macroeconômica: com o colapso econômico proveniente do liberalismo aberto de mercado e as duas grandes guerras mundiais e a ascensão no pós-guerra das medidas de pleno emprego keynesianas; um fator de natureza geopolítica: refletindo o conflito leste/oeste no pós-guerra e o receio das potências ocidentais a da subversão da ordem, fazendo com que estas aplicassem uma política de bem estar estendida a uma grande parcela da população; um fator de natureza política: tendo o Estado como um crescente catalisador das demandas sociais; e um fator de natureza cultural e sociológica: que reconhece o século XX como um período de conquistas de direitos sociais. Para Giovanni as políticas públicas precisam ser compreendidas a partir de suas estruturas elementares, que segundo ele são: estrutura formal: aquela em que se compreende a política pela forma com que está configurada e que se apresenta externamente em seus contornos e aplicações; estrutura substantiva: é a compreensão a partir da identificação dos sujeitos envolvidos, as ações que praticam com que fins e com quais interesses (declarados ou velados); estrutura material: diz respeito à capacidade de atingir determinados objetivos e os recursos econômicos para tanto; estrutura simbólica: tange a questão de que as políticas são realidades sociais orientadas por valores consagrados socialmente e culturalmente.

A forte presença norte-americana na Ciência Política se faz notar em grande medida até mesmo no vocabulário aplicado a identificação da atividade política, Klaus Frey (2000) em um trabalho derivado de sua tese de doutoramento, apresenta um debate conceitual sobre políticas públicas. O autor inicia o debate diferenciando os termos em inglês Polity (estrutura institucional), Politics (processo político, disputa), e Policy (aplicação de uma política específica ou de um conjunto de políticas), estabelecido isso o autor dedica-se a análise da Policy, a qual caracteriza em três vertentes: a Policies Network, a qual compreende as interações entre diferentes instituições e grupos; a Policies Arena, que refere-se aos processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo; e o Policy Cycle, que é a análise sistêmica no que tange tanto as redes de relações envolvidas na constituição de uma política pública quanto aos níveis de disputa e tomada de decisões entre grupos e instituições. Klaus Frey apresenta ainda duas vertentes adicionais de análise com enfoque diferenciado às Policy Analysis, por um lado a contribuição do Neo-institucionalismo, que procura alargar o conceito institucional tradicional estatal, englobando

adentro ao cânone, novos desenhos institucionais que possibilitem a compreensão da constituição de políticas públicas, por fim o autor também acredita ser possível compreender a assunção de políticas públicas a partir da análise das Politics, ou seja, do próprio processo político das disputas travadas entre os agentes políticos e policy makers.

O Brasil e os países do conesul tem em sua história um processo logo de concentração e centralização de poder e de posterior reconquista de direitos e liberdades, ampliação das esferas decisórias e descentralização das atribuições estatais. As políticas públicas de cunho social em grande medida foram levadas a cabo pelos governos de forma centralizada e verticalizada em meados dos anos 70, nesse período os países do conesul em especial Argentina e Uruguai já haviam conquistado as bases para consolidação de um padrão relativo de desenvolvimento que os aproximava do welfare state, entretanto como nos mostra Sônia Draibe (1997) os problemas estruturais, institucionais e organizacionais enfrentados pelos países da região, assim como o receio de um processo de democratização descontrolado, dificultaram a conquista definitiva dos padrões de políticas sociais experimentadas nos países centrais. Para a superação deste processo a autora propõe um conjunto de diretrizes que poderiam reorganizar o sistema de políticas sociais: a descentralização dos programas; a conjugação de esforços públicos e privados com parcerias e participação social; integração de programas e regate das sinergias sistêmicas; o gasto público social no centro do modelo de desenvolvimento humano sustentável. Em sentido similar, mas com enfoque diferente, Marta Rodrigues (2009) aponta a dificuldade da construção da cidadania, de direitos civis e da própria democracia em condições de desigualdades tão profundas como no Brasil (e que sem prejuízo de sentido, pode ser ampliado aos demais países da região), mas que, entretanto, a partir de políticas públicas com alcance ampliado e enfoque direcionado à redistribuição podem conformar uma nova etapa de desenvolvimento social.

Celina Sousa (2003; 2006) também nos fala sobre a demanda crescente de atenção às políticas públicas como área do conhecimento e a busca por uma aplicação prática na resolução dos déficits econômicos, ambientais e sociais presentes em geral nas sociedades de massa contemporâneas. Segundo ela essa preocupação recente com a temática é fruto de uma nova formatação do Estado, envolvido em meio a problemas fiscais e obrigado a restringir os gastos, assumindo o governo então um papel de “gerente público” preocupado em diminuir os riscos através da racionalidade e eficiência de mercado. Essa preocupação corresponde a dificuldade de se formar coalizões políticas em países de democracia recente, entretanto na perspectiva da autora é necessário produzir políticas públicas que absorvam experiências

(como dos Conselhos municipais e Orçamento Participativo) de caráter participativo na tomada de decisões.

Considerações Finais

A criação do FOCEM no ano de 2006 representou uma etapa importante do processo de integração regional, um momento de coadunação da política externa dos países que compõe o MERCOSUL e uma demonstração de novos paradigmas de constituição para este. Com a instituição do fundo se afirmou a necessidade de maior integração das economias da região e de maior investimento nas economias menores.

Além dos programas que investem na integração energética, na formação de cadeias produtivas regionais e na inovação tecnológica como o Programa de Convergência Estrutural e o Programa de Desenvolvimento da Competitividade, o fundo estabeleceu também como uma de suas diretrizes o financiamento de projetos que promovam a integração das populações dos países e em especial as populações fronteiriças no âmbito do Programa de Coesão Social.

A proposição de um programa de investimento direcionado especificamente à promoção da coesão social representa uma preocupação nova nas políticas de integração levadas a cabo pelos Estados Parte até então. Essa inovação, em grande parte, é reflexo do processo histórico latino-americano e suas características próprias de fragmentação social a partir da exclusão de segmentos sociais majoritários da política nacional.

A assunção de um programa, no âmbito de uma instância de financiamento do MERCOSUL, que direciona recursos comuns para projetos que têm como fim a coesão social, sem dúvida é um passo importante para o reconhecimento das necessidades características da região e para se constituir um processo de integração mais equânime e representativo.

O FOCEM visto como um conjunto de políticas públicas supranacionais apresenta aspectos redistributivos entre as economias maiores e as economias menores do bloco que em momentos passados seriam imponderáveis, cria uma Policy network que ultrapassa fronteiras nacionais e fortalece vínculos institucionais complementares e profundos entre agentes estatais e policy makers de todos os Estados Parte. Isto posto, é necessário avaliar a longo prazo o desempenho do Fundo como mecanismo de fomento de políticas públicas e a capacidade do mesmo de influenciar o desenvolvimento regional.

Contudo, ainda é necessário criar mecanismos de participação política mais ativa das populações nas políticas de seus países e na política regional como um todo, pois somente

assim é possível conceber uma união supranacional, onde mais do que Estados fortes e integrados economicamente, se tenha cidadãos e populações integradas.

REFERÊNCIAS:

BAQUERO, Marcello (Org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

_____. (Org.). **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

BARBOSA, Rubens A. **MERCOSUL e a integração regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede** - Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2007.

DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenho recente**. Porto Alegre: Departamento de Ciências Econômicas / UFRGS, 2004.

DRAIBE, Sônia M. **UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais**. São Paulo: NEPP Unicamp, 1997

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GEHRE, Thiago. **América do Sul - A Idéia Brasileira em Marcha**. Curitiba: Juruá, 2009.

GIOVANNI, Geraldo Di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. São Paulo: Caderno de pesquisa n°82, Unicamp, 2009.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. **Ochoque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

RODRIGUES, M. M. A. . **Política Redistributiva & Direitos Civis e Sociais: O Dilema de Construir a Democracia de Cidadania num Ambiente de Desigualdade**. In: XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association - LASA, 2009, Rio de Janeiro, 11-14/06/2009. Rethinking Inequalities. Pittsburgh, PA : LASA, 2009. v. 1. p. 54-54.

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Theotonio dos. **Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável: As Novas Tendências da Economia Mundial e a Integração Latino-Americana.** Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

SOUZA, Celina. **“Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: RBCS Vol. 18 nº. 51, 2003.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

Site FOCEM: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id> (Acessado às 18:00 horas em 10/11/2010.)

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o Liberalismo: em busca da reconstrução do mundo.** Rio de Janeiro: Vozes. 2002.